

III. LAS POLÍTICAS DE LOS NUEVOS USOS DEL TIEMPO EN LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS*

Imma Quintana y Bernat Marquilles

Introducción

Las políticas de los nuevos usos del tiempo se han convertido en un campo de análisis e intervención pública que se ha desarrollado notablemente en los últimos años en nuestro país. La reflexión y el análisis académico se han centrado, sobre todo, en el estudio de estas políticas públicas en el contexto urbano y se han orientado, en mayor medida, a profundizar en la comparación de experiencias, lo que ha facilitado el acompañamiento de procesos de decisión, implementación y evaluación de estas políticas en ciudades de dimensión mediana y grande.

Las políticas locales de los nuevos usos del tiempo son actuaciones promovidas por los gobiernos locales para incidir en la gestión de la dimensión pública de los usos del tiempo, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas. Desde una perspectiva de género y de ciclo de vida, el objetivo de tales políticas es garantizar el derecho a un tiempo propio, una mayor equidad de género y un mayor bienestar cotidiano.¹

* Este capítulo es fruto de la investigación encargada por el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona, editada en: Quintana, I. (2011). *Les polítiques dels nous usos del temps en els municipis petits de la província de Barcelona*. Col·lecció Estudis. Sèrie Igualtat i Ciutadania. Diputació de Barcelona, Barcelona.

1. Para un conocimiento exhaustivo de las políticas de los nuevos usos del tiempo y su implementación en Cataluña, v. Quintana, I. (2010). *Polítiques urbanes del temps. Marc conceptual i operatiu*. Col·lecció Estudis. Sèrie Igualtat i Ciutadania. Diputació de Barcelona, Barcelona.

Aunque las políticas de los nuevos usos del tiempo se han desplegado principalmente en las ciudades, se trata de un ámbito de intervención que interpela a todos los territorios, ya sean urbanos o rurales. La arena de decisión política local está integrada por diversas políticas del tiempo: políticas de conciliación de la vida profesional, familiar y personal; políticas del tiempo en la esfera del trabajo mercantil y políticas familiares, sociales y de cuidado. En este escenario debe tenerse en cuenta que las políticas locales del tiempo tienen una dimensión multinivel, en la medida que desde distintas esferas de decisión (local, regional, estatal y europea) se promueven actuaciones que intervienen en la gestión de los tiempos cotidianos y que repercuten en el régimen de bienestar local.

En Cataluña, algunos municipios de pequeñas dimensiones han empezado a participar en la reflexión sobre los usos de los tiempos cotidianos, y en ciertos casos se están poniendo en marcha intervenciones concretas. Precisamente la voluntad de generar conocimiento sobre las actuaciones desarrolladas en territorios no urbanos generó una investigación, promovida por la Diputación de Barcelona, cuyos resultados presentamos sucintamente en este capítulo.

Esta investigación planteó una doble finalidad. Por un lado, profundizar en un ámbito de conocimiento poco desarrollado que ponía en relación los usos de los tiempos y los municipios pequeños y, por el otro, orientar este conocimiento de forma tal que permitiera explorar, proponer y acompañar el despliegue de políticas de los nuevos usos del tiempo en tales municipios. Los objetivos principales de la investigación dibujaron dos campos de análisis específicos. En primer lugar, profundizar en el conocimiento de los usos del tiempo en los municipios pequeños de la provincia de Barcelona, estudiando las demandas y necesidades que presentan. En segundo lugar, identificar en perspectiva comparada intervenciones y experiencias en la gestión de los usos del tiempo en municipios pequeños.

Marco teórico y metodología

A nivel conceptual y teórico, la investigación se sitúa en el contexto de los estudios del mundo rural y de género. Su objetivo era mostrar como los elementos de territorialidad e identidad local, se asocian en muchos casos a unos usos del tiempo y ritmos cotidianos específicos

que, junto a los valores de protección ambiental y equidad social, configuran ejes de desarrollo local.

Esta dimensión de análisis parecía difícil de poder ser explicada desde las dicotomías clásicas urbano-rural o pueblo-ciudad, en la medida que las profundas transformaciones que en los últimos años han vivido los espacios rurales dibujan nuevos ritmos cotidianos y usos de los tiempos, en muchos casos, similares a los de las zonas urbanas. Era necesario, pues, situar el enfoque en un punto que fuera especialmente sensible a las especificidades territoriales.

Nuestra hipótesis principal de investigación, que guió el análisis empírico, consideraba como diversos factores de orden diverso (económico, social, territorial y de género), podían explicar por qué las condiciones de la vida cotidiana en los municipios pequeños dificultan, en mayor medida, la armonización de los usos del tiempo y la conciliación de los tiempos de la población de estos municipios, si se compara con los municipios de tamaño medio y grande. El estudio de los usos del tiempo cotidiano en los municipios pequeños partía de una realidad social y territorial específica y de unas relaciones de género que condicionan fuertemente la organización cotidiana de los tiempos. Desde esta perspectiva consideramos también como plausibles las hipótesis secundarias que se enumeran a continuación:

1. Los usos de los tiempos cotidianos de muchas mujeres que viven en municipios pequeños son rígidos y están fuertemente condicionados por las relaciones de género.
2. Las variables género y edad tienen un peso relevante en la capacidad de acceder a los servicios y a la movilidad en los municipios pequeños.
3. La distancia efectiva de los municipios pequeños a los centros de producción, formación, consumo y servicios públicos y privados es relevante y está fuertemente condicionada por el grado de autonomía para moverse en el territorio.
4. Ante la escasa dotación de servicios de proximidad en el territorio, la movilidad y el acceso a estos servicios es una cuestión privada que depende del uso del transporte privado.

Para contrastar estas hipótesis de investigación y explorar los usos de los tiempos en los municipios pequeños de la provincia de

Barcelona, se diseñó una metodología de análisis complementaria configurada a partir de técnicas cuantitativas y cualitativas.

En el *análisis cuantitativo* se consideró conveniente seleccionar una muestra de 22 municipios pequeños de la provincia de Barcelona e identificar y estudiar una batería de indicadores que facilitara información sobre el contexto territorial y, en la medida de lo posible, sobre los usos del tiempo en estos territorios. En concreto se seleccionaron un conjunto de indicadores en 6 ámbitos de análisis: 1) indicadores sociodemográficos; 2) indicadores de hogares y familias; 3) indicadores económicos, del mercado de trabajo y usos del tiempo en el ámbito laboral; 4) indicadores de los usos del tiempo en el ámbito doméstico y familiar; 5) indicadores de movilidad y 6) indicadores de servicios de proximidad. Aunque la estadística descriptiva no facilita información sobre el desarrollo social en estas áreas, sí que permitió obtener información de contexto más comprehensiva sobre las tendencias de cambio en estos municipios.

Fue necesario complementar este análisis con una *aproximación cualitativa*, que nos permitió acceder a un conocimiento más elaborado de las percepciones y opiniones de responsables políticos y técnicos de un grupo de municipios pequeños de la muestra seleccionada, tanto sobre los usos como sobre las políticas del tiempo. Se llevaron a cabo un total de 12 entrevistas individuales con los responsables políticos de los municipios y consorcios seleccionados. Por otro lado, se contrastaron opiniones y reflexiones en dos grupos de trabajo específicos (un grupo de técnicos y políticos de municipios pequeños y un grupo de técnicos de diversas áreas de la Diputación de Barcelona), con la finalidad de compartir la diagnosis sobre los usos del tiempo en los municipios pequeños y detectar posibles ámbitos de intervención e instrumentos para las políticas de los usos del tiempo en estos municipios.

Resultados del análisis

La investigación permitió constatar como la diversidad territorial de la provincia de Barcelona muestra economías, mercados de trabajo, pautas residenciales y lógicas de movilidad específicas en cada localidad, que condicionan fuertemente los usos del tiempo. Esta diversidad territorial también se expresa en demandas específicas en

relación a la gestión de los usos del tiempo. En los cambios acontecidos en cada lugar subyace la transformación sociodemográfica de las poblaciones residentes (personas venidas de otros países, nuevos residentes que provienen de áreas urbanas cercanas, residentes secundarios que fijan residencia definitiva en estos municipios, residentes temporales y estacionales, entre otros), así como la distribución de roles y tiempos entre hombres y mujeres, tanto en la esfera laboral como en la esfera doméstica y familiar.

Teniendo en cuenta esta realidad social, la investigación escogió el análisis de un conjunto de experiencias internacionales y estatales que, en la medida que ponían en relación, directa o indirectamente, la gestión de los usos de los tiempos cotidianos con las políticas públicas a promover en los municipios pequeños, facilitaban factores a tener en cuenta en el diseño de futuras intervenciones. El análisis se centró, por un lado, en el movimiento de las *Slow Cities* (ciudades lentas), una iniciativa italiana que ha conseguido reunir a un número significativo de ciudades de tamaño medio y pequeño del todo el mundo que comparten el interés por promover ciudades más habitables, con ritmos de vida más pausados. Por otro lado, se seleccionaron cinco proyectos financiados por el Fondo Social Europeo en el período 2002-2007, que introdujeron la reflexión sobre los usos del tiempo en la planificación y gestión de los territorios rurales.² Por último, se analizó la experiencia de los «Territorios Serenos», un proyecto de desarrollo económico local acordado por diversos territorios de la provincia de Barcelona sustentado en una propuesta de desarrollo territorial sostenible, basada en unos ritmos de vida más pausados en los municipios pequeños.

El análisis empírico evidenció como las transformaciones de orden diverso que afectan a los territorios rurales han sometido a estos espacios a fuertes presiones y cambios en las últimas décadas. Al introducir la perspectiva de la vida cotidiana y los usos del tiempo, poníamos en el centro del análisis la cuestión del bienestar de las personas que residen en estos municipios, y emergieron también

2. «Salir adelante en femenino en el entorno rural»; «Trabajar y ser padres en el entorno rural: un reto para el espacio y el tiempo»; «Tiempo, trabajo y calidad de vida en el espacio rural»; «Territorios por la Igualdad» y el «Proyecto Artever o cómo articular los tiempos de vida en las micro empresas de los entornos rurales».

cuestiones a considerar desde una perspectiva de política pública, como la necesidad de garantizar un acceso igual de las personas a los servicios, recursos y oportunidades del territorio, con independencia de cuál sea su municipio de residencia.

Desde esta perspectiva se constató que lo que hace más visible la dicotomía entre entorno rural y entorno urbano es el acceso de los servicios que podemos considerar básicos. Cuando los costes económicos y personales de acceder a estos servicios son muy distintos para un ciudadano o para otro, en función de cuál sea su municipio de residencia, difícilmente podíamos hablar de igualdad de derechos. Por otro lado, la aproximación al estudio de los municipios pequeños desde la vida cotidiana y los usos del tiempo mostraba las necesidades y demandas de la población de armonizar, conciliar y sincronizar los ritmos cotidianos y los usos del tiempo. Estas necesidades y demandas asociadas a la vida cotidiana debían ponerse en relación con la oferta de servicios de proximidad.

Al mismo tiempo, estas demandas crecientes vinculadas a los usos del tiempo tenían que situarse en el contexto actual en el que el bienestar es una demanda personal y comunitaria articulada alrededor de la vida cotidiana y los espacios de proximidad. En este nuevo escenario, el papel de los municipios pequeños y de las instancias supralocales se configuraba como nuclear y decisivo para el desarrollo de estos territorios y la garantía de una mayor calidad de vida.

Conclusiones

La investigación permitió identificar los factores más relevantes a la hora de pensar políticas públicas para dar respuesta a los nuevos usos del tiempo en los municipios pequeños:

- *El análisis de los usos del tiempo en el territorio.* Es importante conocer la diversidad de ritmos y de usos de los tiempos de la población (según su sexo, edad, origen y clase social), así como detectar los grupos sociales más frágiles y que manifiestan mayores dificultades de armonización de sus tiempos cotidianos. Esto permitirá poner en relación las necesidades de la población, en términos de armonización y conciliación de los tiempos, con la oferta de servicios públicos y privados que pueden facilitar la

gestión del tiempo. Queda apuntada la relevancia del uso del tiempo como factor de equidad social, un extenso campo de intervención que es necesario trabajar con mayor profundidad.

- *La política de planificación y desarrollo del territorio.* Introducir la dimensión del tiempo de vida como eje transversal en la definición del modelo de desarrollo territorial debería ser una prioridad de esta política pública, dado que permite completar una visión de la planificación que, hasta ahora, se ha centrado sobre todo en el desarrollo económico. La reflexión sobre los usos del tiempo permite situar la dimensión social y de la vida cotidiana, introduce la cuestión del bienestar cotidiano y permite orientar las futuras intervenciones en términos de servicios a las personas. Desde esta perspectiva, el género, la edad, el origen y la clase social de las personas adquiere relevancia, por lo que las políticas públicas que deben facilitar el desarrollo territorial, deben tener en cuenta no solo las desigualdades sociales que se manifiestan en el territorio, sino la oferta de servicios y actuaciones que deberían ponerse en marcha para mejorar las condiciones de la vida cotidiana y los usos del tiempo de la población. En este contexto, una política de los nuevos usos del tiempo debería sustentarse, en la concertación y la responsabilidad compartida entre todos los actores del territorio.
- *Las políticas de desarrollo económico local y de promoción de la ocupación.* El modelo de desarrollo local debe poderse definir y explicar no solo en términos de modelo económico (ya sea de crecimiento, de de-crecimiento o sostenible) sino también en el terreno de los ritmos temporales, los usos del tiempo y los estilos de vida de la población que debe ser protagonista y beneficiaria del desarrollo. Esto permite apuntar líneas de intervención, siempre adaptadas a cada territorio, en dos ámbitos clave, la movilidad y la conciliación en el ámbito laboral.
- *Los servicios de proximidad y de apoyo a las familias.* Estas políticas son ya desde hace tiempo objeto de reflexión y actuación en diversos países europeos (sobre todo en el Reino Unido y en Francia), y en nuestro contexto empiezan a configurar un ámbito de intervención específico. Desde la perspectiva de los usos del tiempo, la oferta de este tipo de servicios, ya sean públicos o privados, es clave, pues configura una determinada organización de los tiempos sociales que, a su vez, impacta sobre la propia

atracción y dinamización del territorio. Por todo ello se considera esencial garantizar la igualdad de derechos de los ciudadanos y ciudadanas en el acceso a estos servicios, con independencia de cuál sea su municipio de residencia.

- Finalmente, *la gestión de los servicios públicos en general*. En este terreno hemos detectado experiencias interesantes, como la introducción de nuevas formas organizativas (consorcios, mancomunidades, descentralización de servicios, itinerancia de servicios, adaptación a la demanda y flexibilización y nuevos horarios), la promoción de una mayor flexibilidad, o el desarrollo de nuevos sistemas de información. En todos los casos se pretende que los servicios públicos sean más próximos y accesibles a la ciudadanía.

En la tabla de la página siguiente se sintetizan estos ámbitos de reflexión y de intervención que hemos destacado como prioritarios y se subrayan los elementos que deberían incorporarse desde la perspectiva de la vida cotidiana, el género y los usos del tiempo.

Es relevante situar este conjunto de propuestas en el marco de las dificultades y los retos a los que tienen que hacer frente los responsables políticos y técnicos de los ayuntamientos. El estudio cualitativo llevado a cabo en municipios pequeños, basado en entrevistas a políticos y técnicos locales, ha permitido identificar un conjunto de factores específicos que habría que tener en cuenta a la hora de intervenir públicamente en los usos del tiempo.

- En primer lugar, los municipios pequeños se han transformado notablemente en los últimos años. En muchos casos, reside nueva población que procede de entornos urbanos, con expectativas y demandas elevadas sobre los servicios en el territorio y con notables dificultades de conciliación estrechamente vinculadas a las pautas de movilidad y la ubicación de servicios en el territorio. Es muy relevante el número de familias formadas por parejas biactivas con hijos o personas mayores a su cargo, que tienen una movilidad obligada por el trabajo y que expresan dificultades de conciliación en su vida cotidiana. Ante esta situación, la familia y las redes sociales y de apoyo juegan un papel clave en la conciliación de los tiempos.

CUADRO 1
ÁMBITOS DE REFLEXIÓN Y DE INTERVENCIÓN PARA LA GESTIÓN
DE LOS NUEVOS USOS DEL TIEMPO EN LOS MUNICIPIOS

Ámbitos de reflexión e intervención	Elementos a incorporar desde perspectiva de la vida cotidiana, género y usos del tiempo
1) Diagnóstico de los usos del tiempo en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> – Diversidad de ritmos y usos del tiempo de la población (género, edad, origen, clase social) – Identificación de los grupos sociales más frágiles – Detectar necesidades de la población vinculadas a servicios de proximidad
2) Tiempo y planificación del territorio	<ul style="list-style-type: none"> – Tiempo de vida como eje transversal de la planificación – Servicios a las familias como factor de atracción y dinamización del territorio – Concepto de calidad de vida asociado a los usos del tiempo
3) Tiempo y desarrollo económico local	<ul style="list-style-type: none"> – El modelo de desarrollo local implica ciertos ritmos y estilos de vida – Heterogeneidad de los territorios – Concertación territorial ampliando la red de actores – Nuevas políticas de movilidad – Impulso y despliegue de las políticas de conciliación – Políticas del tiempo en las empresas (jornadas laborales y horarios) – Formación en usos del tiempo y vida cotidiana a políticos, técnicos, empresas y sindicatos
4) Tiempo y vida cotidiana	<ul style="list-style-type: none"> – Desarrollo de servicios de apoyo a las familias en el territorio – Despliegue de servicios de proximidad en el territorio
5) Tiempo y gestión de los servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> – Nuevas formas organizativas en la gestión de los servicios (flexibilidad, descentralización, itinerancia, adaptación horaria) – Promover el uso de recursos territoriales compartidos – Uso TIC/sistemas de información para agilizar gestiones y trámites – Fórmulas de cooperación público-privada

Fuente: elaboración propia.

- En segundo lugar, las políticas de movilidad se configuran como un espacio de intervención preferente, teniendo en cuenta que la oferta de transporte público es habitualmente escasa y deficiente. En este sentido se están considerando fórmulas innovadoras, públicas o de base cooperativa, para facilitar el acceso a los espacios que ejercen mayor centralidad territorial (vehículo compartido, servicios de taxi a la demanda, vehículos adaptados, entre otras). Una de las necesidades más imperiosas es posibilitar los desplazamientos de las poblaciones más frágiles (personas mayores, jóvenes e infancia) a los centros urbanos en los que se concentra la oferta de servicios públicos y privados especializados.
- En tercer lugar, los modelos de intervención y las actuaciones desplegadas en las ciudades no sirven si se intentan aplicar de forma mimética en una realidad diversa de municipios pequeños. En estos municipios los recursos económicos son escasos y hay poca capacidad de generar ingresos propios. Por otro lado, los equipos técnicos municipales están infradotados o son muy precarios, lo que dificulta la aportación de conocimiento más específico capaz de dar respuesta a las nuevas necesidades expresadas por la población. Una forma de compensar estas debilidades es aprovechar el normalmente elevado nivel de capital social disponible, por la vía de implicar a la población en la definición e implementación de las estrategias de desarrollo. En este terreno se apunta como buena práctica el aprovechamiento de espacios de encuentro y participación ya existentes.
- En cuarto lugar, la mejora de la oferta de equipamientos y servicios se tiende a buscar por la vía de promover fórmulas flexibles e innovadoras de gestión, que logren corresponsabilizar a todos los agentes del territorio, tanto públicos como privados. De hecho, en los municipios pequeños se detecta una relativamente elevada flexibilidad y adaptación de los servicios públicos a las demandas de la población. Las limitaciones en la oferta de servicios se ven compensadas, en cierta manera, por la proximidad entre los políticos locales y la ciudadanía, así como por la fortaleza de las redes informales de atención y cuidado. También podemos hablar, en sentido metafórico, de «servicios a medida» y «llave en mano», dado que en muchos

casos la propia ciudadanía interviene efectivamente en el diseño y gestión de servicios, equipamientos y actividades. En muchos casos, los espacios municipales son muy polivalentes y dan salida a algunas de las necesidades expresadas por la población, como por ejemplo el uso de las instalaciones deportivas de los centros educativos fuera de horario escolar.

- En quinto lugar, se detecta la preocupación por promover una gestión más racional de los recursos y de los servicios públicos, asumiendo que no todos los municipios pueden tener todos los servicios que desearía la población. A la vez, se defiende la necesidad de garantizar el acceso de la población que reside en estos municipios a los servicios básicos, teniendo en cuenta, sobre todo, a aquella población que tiene menor autonomía y mayores dificultades de acceso. Aquí surge la cuestión de cuál debería ser la escala de planificación adecuada para garantizar servicios que faciliten la vida cotidiana, teniendo en cuenta además que estos servicios también pueden dinamizar el territorio social y económicamente. En definitiva, es necesario determinar cuáles son los servicios que deben considerarse de proximidad y cuál debería ser la distancia idónea a recorrer por los ciudadanos de los municipios pequeños para acceder a los mismos.
- En sexto lugar, la mayoría de las decisiones clave deberían tomarse a nivel supramunicipal, en muchos casos, para la intervención e implementación de las políticas públicas. En este terreno se valoran positivamente las experiencias de los consorcios formados por entes locales.³ Estas organizaciones hacen posible el despliegue de servicios en el territorio, facilitando un mejor acceso a los mismos. Los servicios que en mayor medida se han desarrollado bajo esta fórmula de gestión están vinculados a las políticas de desarrollo y ocupación. También se detectan intervenciones destacadas en el ámbito escolar y en la política de atención a las familias (servicios sociales). Como aspectos negativos hay que tener en cuenta la rigidez que, en

3. En Derecho administrativo un consorcio es una organización de derecho público entre una o más entidades públicas —Administración— y uno o más sujetos u organizaciones de Derecho Privado (<http://es.wikipedia.org/wiki/Consortio>).

algunos casos, presentan estas estructuras, las dificultades de financiación, la poca implicación de agentes privados así como el conflicto latente que pervive en estos espacios de concertación, en la medida que hay distintos intereses políticos en juego.

- En séptimo y último lugar se constata como, en el marco de las políticas de desarrollo local, aún está por incorporar una reflexión sobre las políticas de conciliación que tenga en cuenta la diversidad de jornadas laborales y los usos del tiempo en el mercado de trabajo. Por un lado, hay una parte de la población ocupada en determinados sectores económicos que tiene jornadas extensas (sector agrario vinculado a la economía familiar, sector turístico y comercio); la población ocupada en el sector industrial mantiene jornadas de trabajo por turnos y en horarios atípicos, mientras que otra parte importante de la población está asalariada en el sector servicios donde debe atender jornadas completas y partidas que, en muchos casos, se rigen por una fuerte estacionalidad.

En conclusión, las políticas de los nuevos usos del tiempo en los municipios pequeños son un reto pendiente cuya resolución requerirá de mayores compromisos políticos, complicidades ciudadanas e investigación social.